

Bericht 2006 über Migration und Asyl

Hecht, Heiko; Kadira, Benjamin Abo; Schulte, Wilhelm; Kohlmeier, Manfred

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hecht, H., Kadira, B. A., Schulte, W., & Kohlmeier, M. (2007). *Bericht 2006 über Migration und Asyl*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68268-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

**Nationaler Kontaktpunkt Deutschland
im Europäischen Migrationsnetzwerk**

Bericht 2006 über Migration und Asyl

**Heiko Hecht, Benjamin Abo Kadira
Wilhelm Schulte, Manfred Kohlmeier**



EMN Project financed by the
European Commission

Inhaltsverzeichnis

Einführung	2
1. Politische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland	3
1.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Handlungsfeld Migration und Asyl	3
1.2 Allgemeine politische Entwicklungen	5
1.3 Wichtige politische Debatten und Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl	6
1.4 Institutionelle Entwicklungen	9
2. Gesetzgebende Entwicklungen im Handlungsfeld Migration und Asyl	11
2.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des Rechtssystems	11
2.2 Rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl ...	16
3. Umsetzung von EU Recht	18

Einführung

In seiner Funktion als Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk fertigte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die vorliegende Ausarbeitung zur Unterrichtung der Europäischen Kommission über die wichtigsten politischen Diskussionen und gesetzlichen Entwicklungen in den Bereichen Zuwanderung und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2006. Diese Berichte der jeweiligen Nationalen Kontaktpunkte in den Mitgliedstaaten geben der Europäischen Kommission zum einen die Möglichkeit des Vergleichs und der Analyse von Entwicklungen in den Mitgliedstaaten, auf der anderen Seite dienen sie als ein Beitrag zu den korrelierenden politischen Debatten auf europäischer Ebene. Die Struktur des Berichts folgt der im Europäischen Migrationsnetzwerk vereinbarten Spezifikation, um einen kohärenten Überblick über die Migrations- und Asylsituation in den Mitgliedstaaten zu erhalten. Nach dem im Europäischen Migrationsnetzwerk vereinbarten Grundsatz der Transparenz werden die nationalen Berichte aber auch der allgemeinen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.¹ Ein Synthesebericht wird die wesentlichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten aus vergleichender Perspektive zusammenfassend darstellen.

¹ <http://www.european-migration-network.org> und <http://www.emn-germany.de>

1. Politische Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Handlungsfeld Migration und Asyl

Das Bundesministerium des Innern hat ein umfangreiches Aufgabenspektrum und beschäftigt sich u.a. mit Fragen der Migrations- und Integrationspolitik der Bundesregierung². Dazu zählen das Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht für Ausländer und Unionsbürger, das Asylrecht, die Integration von auf Dauer in Deutschland lebenden Zuwanderern, Fragen der Rückkehr sowie die in diesem Zusammenhang stehenden Fragen der Europäischen Harmonisierung. Weiterhin gehören die Angelegenheiten von Vertriebenen und Spätaussiedlern und deren Aufnahme, die Angelegenheiten der nationalen Minderheiten und Sprachgruppen in Deutschland, die Förderung der deutschen Minderheiten in den Staaten Mittelost- und Südosteuropas, der GUS und des Baltikums sowie das Staatsangehörigkeitsrecht zum Aufgabengebiet des Ministeriums. Das Ministerium übt auch die Dienst- und Fachaufsicht über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ist als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern für die Bereiche Migration, Integration und Asyl zuständig. Es entscheidet über Asylanträge und subsidiären Schutz von Flüchtlingen. Weiterhin gehört zu den Schwerpunkten des Bundesamtes, die sprachliche, soziale und gesellschaftliche Integration von Zuwanderern in Deutschland zu fördern und zu koordinieren. Außerdem hilft das Bundesamt als zentrale Steuerungsstelle in Zuwanderungs- und Migrationsfragen bei der Verteilung jüdischer Immigranten aus der ehemaligen Sowjetunion und vermittelt Ausländern, die in ihre Heimat zurückkehren möchten, Informationen zur freiwilligen Rückkehrförderung. Es widmet sich auch der verstärkten Zusammenarbeit mit seinen europäischen Partnern auf den Gebieten Asyl und Migration. Mit dem Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, hat das Amt weitere Aufgaben erhalten. Hierzu gehören die Entwicklung von Integrationskursen (Sprach- und Orientierungskurse) für Zuwanderer, die Neuausrichtung der Migrationserstberatung und die Förderung von Projekten zur sozialen und gesellschaftlichen Eingliederung der in Deutschland dauerhaft lebenden Aussiedler und Ausländer. Zugleich entwickelt das BAMF ein bundesweites Integrationsprogramm und arbeitet der Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung fachlich zu. Auch die umfassende Information und das Erstellen fachbezogener Informationsmaterialien sowohl für Zuwanderer als auch für Ausländerbehörden, Integrationskursträger und weitere an der

² <http://www.bmi.bund.de>

Integration beteiligte Stellen gehören zu den Aktivitäten des Amtes. Zusätzlich hat das Bundesamt die Verantwortung für das Ausländerzentralregister und betreibt wissenschaftliche Forschung zu Migrationsfragen, um analytische Aussagen zur Steuerung der Zuwanderung zu gewinnen.

Im Dezember 1978 wurde das „Amt des Beauftragten der Bundesregierung zur Förderung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eingerichtet. Der Beauftragte sollte sich mit der Lage der ausländischen Bevölkerung auseinandersetzen und Vorschläge zur Bewältigung der Probleme erarbeiten. Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz wurde das Amt umbenannt in „Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration“ und dem Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugewiesen. Seit November 2005 bekleidet Frau Prof. Dr. Maria Böhmer das Amt der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration als Staatsministerin im Bundeskanzleramt. Die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration wird von der Bundesregierung ernannt und unterstützt diese in unabhängiger und beratender Funktion (§ 92 – 94 AufenthG)³. Sie soll unter anderem die Integration der dauerhaft in Deutschland ansässigen ausländischen Bevölkerung fördern, die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik unterstützen, die Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Ausländern und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Ausländern weiterentwickeln, Verständnis füreinander fördern und Fremdenfeindlichkeit sowie ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen entgegenwirken. Sie soll ferner die Zuwanderung ins Bundesgebiet und in die Europäische Union sowie die Entwicklung der Zuwanderung in andere Staaten beobachten. Bei Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung ist die Beauftragte zu beteiligen.

Wegen der hohen Zahl von Aussiedlern im Jahre 1988 beschloss die Bundesregierung am 28. September 1988 die Einsetzung eines „Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen“. Der Aussiedlerbeauftragte ist zuständig für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen innerhalb der Bundesregierung, informiert über alle Fragen rund um das Thema Spätaussiedler, betreut die deutschen Minderheiten in den Herkunftsgebieten und ist Ansprechpartner für die Probleme der Spätaussiedler. Die Integration ist jedoch Schwerpunkt seiner Tätigkeit, mit dem Ziel, die Spätaussiedler schnell und dauerhaft am sozialen, beruflichen und kulturellen Leben in Deutschland teilhaben zu lassen. Mit Beschluss vom 20. November 2002 wurde das Aufgabengebiet des Beauftragten auf die nationalen Minderheiten – Dänen, Friesen, Sorben und deutsche Sinti und Roma – erweitert. Neuer „Beauftragter der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten“ ist seit dem 1. Februar 2006 der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, Dr. Christoph Bergner.

³ <http://www.integrationsbeauftragte.de/>

1.2 Allgemeine politische Entwicklungen

Im Jahr 2006 fanden insgesamt fünf Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland statt. In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt wurde am 26. März 2006, in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern am 17. September 2006 gewählt. In Baden-Württemberg verfehlte die CDU mit 44,2% der Stimmen knapp die absolute Mehrheit. Der amtierende Ministerpräsident Günther Oettinger regiert deshalb weiter mit der FDP (10,7%).⁴

In Rheinland-Pfalz konnte Ministerpräsident Kurt Beck mit 45,6% der Stimmen für die SPD die absolute Mehrheit erringen und kann nun ohne Koalitionspartner weiterregieren.⁵

In Sachsen-Anhalt ging die CDU mit 36,2 % der Stimmen erneut als stärkste Kraft aus der Wahl hervor. Nachdem die Regierungskoalition aus CDU und FDP jedoch nicht gehalten werden konnte, regiert seit April 2006 eine Koalition aus CDU und SPD unter Ministerpräsident Wolfgang Böhmer (CDU).⁶

Die Wahlen in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern brachten jeweils die SPD als erneute Wahlsiegerin hervor. In Berlin wird die Koalition aus SPD und Linkspartei unter dem Regierenden Bürgermeister Klaus Wowereit fortgesetzt. Da in Mecklenburg-Vorpommern die bisherige Koalition aus SPD und PDS mit 36 von 71 Mandaten nur eine knappe Mehrheit behielt, entschied man sich zur Bildung einer großen Koalition aus SPD und CDU unter Ministerpräsident Harald Ringstorff.

Die im Juni und Juli 2006 von Bundestag und Bundesrat mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit beschlossene Föderalismusreform ist die umfangreichste Änderung des Grundgesetzes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland seit 1949. Sie regelt insbesondere die Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Bezug auf die Gesetzgebung neu. Sie ist am 1. September 2006 in Kraft getreten.⁷ Die Reformdiskussion wurde zunächst nach einjähriger Beratung durch die „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ im Dezember 2004 wegen bildungspolitischer Differenzen unterbrochen, wurde aber im März 2005 wieder aufgenommen. Eine Einigung konnte aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl jedoch nicht erzielt werden, so dass eine erneute Erörterung des Themas erst im März 2006, wie im Koalitionsvertrag zwischen Union und SPD vereinbart, wieder aufgenommen werden konnte. Die Reform umfasst die Änderung von 25 Grundgesetzartikeln, wodurch das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt und transparenter gemacht werden soll. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze soll dadurch von derzeit rund 60% auf etwa 35 - 40% gesenkt werden. Die Änderungen betreffen hauptsächlich die Bereiche Bildung, Beamtenrecht, Inneres, Umwelt, Finanzen und Europa.

⁴ <http://www.landtagswahl-baden-wuerttemberg.de/>

⁵ <http://www.wahlen.rlp.de/ltw/wahlen2006/index.html>

⁶ <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt06/index.html>

1.3 Wichtige politische Debatten und Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

Bundesweite Aufmerksamkeit fanden die in einigen Bundesländern geführten Diskussionen um Einbürgerungskriterien bei der Konzeption von Einbürgerungstests. Als Konsequenz aus der Debatte über die Einbürgerungstests einigte sich die Innenministerkonferenz von Bund und Ländern am 5. Mai 2006 in Garmisch-Partenkirchen darauf, dass in Zukunft für die Einbürgerung bundesweit grundsätzlich folgende Standards gelten sollen:

- Regelmäßig rechtmäßiger Daueraufenthalt von acht Jahren.
- Beherrschen der deutschen Sprache, orientiert am Sprachniveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens, was durch einen schriftlichen und mündlichen Sprachtest nachzuweisen ist.
- Höhere Anforderungen an die Rechtstreue: künftig soll bereits eine Verurteilung zu einer Geldstrafe von 90 Tagessätzen die Einbürgerung ausschließen.
- Für Einbürgerungswillige werden in allen Bundesländern Einbürgerungskurse mit bundeseinheitlichen Standards und Inhalten angeboten, in denen staatsbürgerliches Grundwissen sowie die Grundsätze und Werte der Verfassung vermittelt werden. Die geforderten Kenntnisse müssen insbesondere in den Themenfeldern „Demokratie“, „Konfliktlösungen in der demokratischen Gesellschaft“, „Rechtsstaat“, „Sozialstaat“, „Verantwortung des Einzelnen für das Gemeinwohl“, „Teilhabe an der politischen Gestaltung“, „Gleichberechtigung von Mann und Frau“, „Grundrechte“ sowie „Staatsymbole“ erworben werden.
- Loyalitätserklärung und Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung.
- Die Einbürgerung soll in einem feierlichen Rahmen vollzogen und durch Eid oder feierliches staatsbürgerliches Bekenntnis dokumentiert werden.⁸

Mit Beschluss vom 7. Juli 2006 ersuchte der Bundesrat die Bundesregierung⁹, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu beauftragen, aufbauend auf den Inhalten der Integrationskurse/Orientierungskurse ein Konzept für die Einbürgerungskurse sowie für eine Einbürgerungsfibel und die Standards der Nachweismodalitäten zu erarbeiten.

Am 14. Juli 2006 hat Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu einem Integrationsgipfel in das Bundeskanzleramt geladen. Dem Ruf folgten 86 Teilnehmer aus der Bundesregierung, den Landesregierungen, den Kommunalverbän-

⁷ <http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb1f/bgb1106s2034.pdf>

⁸ http://www.bundesrat.de/cln_050/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/06-05-05/06-05-05-2-Beschluesse,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/06-05-05-2-Beschluesse.pdf

de, der Wirtschaft, der Kultur, dem Sport, den Religionsgemeinschaften, Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, Migranten sowie ausgewählte Privatpersonen mit Bezug zum Thema Integration.¹⁰ Organisiert hatte das Zusammentreffen die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, Staatsministerin Prof. Dr. Maria Böhmer. Der Ruf nach einem derartigen Gipfel war vor allem nach den durch die Medien bekannt gewordenen Gewaltzuständen an der Berliner Rütli-Schule laut geworden.¹¹ Der Integrationsgipfel war angelegt als Auftakt zu einem fortlaufenden Dialogprozess mit den Migranten.

Über die Frage, welche Schwerpunktthemen identifiziert wurden und damit für die weitere Arbeit für den Nationalen Integrationsplan richtungsweisend sind, informiert die Erklärung der Bundesregierung „Gutes Zusammenleben – klare Regeln“ vom 12. Juli 2006.¹² Darin werden u.a.:

- die Integration von Zuwanderern als eine der großen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen und als politische Schlüsselaufgabe der Bundesregierung bezeichnet,
- die Stärkung der Familie in ihrer Funktion als Integrationsmotor betont,
- der demografische Wandel und der wachsende weltweite Wettbewerb um die besten Köpfe aufgegriffen und die gezielte Nutzung von Zuwanderung für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen gefordert,
- Integrationsdefizite bei der zweiten und dritten Generation festgestellt und mit der Forderung verknüpft, der Entstehung einer „verlorenen Generation“ entgegenzusteuern,
- Integration als Identifikation, Teilhabe und Verantwortung definiert, deren Gelingen von gemeinsamen Anstrengungen des Staates, der Gesellschaft und der Migranten abhängt und sich auf Grundlage der Wertvorstellungen, des kulturellen Selbstverständnisses und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland vollziehen muss,
- das Aufenthaltsgesetz als erster wichtiger Schritt hin zur systematischen Integrationsförderung von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Migranten gewürdigt und die Verantwortung der Bundesregierung für die Sprachförderung der Zugewanderten und deren Orientierung über Recht, Kultur, Geschichte und das Staatswesen Deutschlands bekräftigt sowie
- die Zusammenführung und Bündelung von Integrationsmaßnahmen auf allen Ebenen von Staat und Gesellschaft als Ziel vorgegeben.

Im Anschluss an den Integrationsgipfel sind zu folgenden Themenfeldern Arbeitsgruppen eingerichtet worden:

⁹ Drucksache 460/06.

¹⁰ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/07/2006-07-14-pressekonferenz-integrationsgipfel.html>

¹¹ Newsletter ‚Migration und Bevölkerung‘, Ausgabe 6, August 2006.

- Arbeitsgruppe 1: „Integrationskurse verbessern“,
- Arbeitsgruppe 2: „Frühe Sprachförderung“,
- Arbeitsgruppe 3: „Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt“,
- Arbeitsgruppe 4: „Lebenssituation von Frauen und Mädchen, Gleichberechtigung“,
- Arbeitsgruppe 5: „Integration vor Ort“,
- Arbeitsgruppe 6: „Integration und Bürgergesellschaft“.

Die für die Gesamtkoordination zuständige Integrationsbeauftragte Prof. Dr. Maria Böhmer wird auf der Basis dieser Ergebnisse einen Entwurf des Nationalen Integrationsplans erstellen.¹³ Er soll klare Ziele, konkrete Maßnahmen und Selbstverpflichtungen aller beteiligten Ebenen von Bund, Ländern, Kommunen und gesellschaftlichen Akteuren als Grundlagen einer nachhaltigen Integrationspolitik, sowie Kriterien für die Evaluation und Umsetzung von Zielvorgaben und Maßnahmen enthalten. Die Bundeskanzlerin wird den Nationalen Integrationsplan im Sommer 2007 der Öffentlichkeit vorstellen.

Mit der Ankündigung der Deutschen Islam-Konferenz im Frühjahr 2006 hat Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble damit begonnen, den im Koalitionsvertrag vereinbarten Auftrag umzusetzen, den interreligiösen und interkulturellen Dialog mit der muslimischen Bevölkerung zu verstärken. Die Deutsche Islam-Konferenz soll ein längerfristiger Prozess sein und einen institutionalisierten Dialog des Staates mit den in Deutschland lebenden Menschen mit muslimischem Hintergrund darstellen. Durch gemeinsam getroffene Vereinbarungen soll eine bessere Integration der muslimischen Bevölkerung erreicht werden. Dazu gehört auch das Ziel, die Vielfältigkeit islamischen Lebens in Deutschland in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen. Am 27. September 2006 eröffnete Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble die erste Islamkonferenz in Berlin.¹⁴ Zur Eröffnungsveranstaltung geladen waren 15 Vertreter aus Bund, Ländern und Kommunen, je ein Vertreter der Alevitischen Gemeinde Deutschlands, der Türkisch-Islamischen Union, der Anstalt für Religion (DITIB), des Islamrats, des Zentralrats der Muslime und des Verbands Islamischer Kulturzentren (VIKZ) sowie zehn Persönlichkeiten mit muslimischem Hintergrund.

Die Konferenz fand in einer Zeit statt, in der der Islam aufgrund verschiedener Ereignisse im Zentrum der politischen und gesellschaftlichen Aufmerksamkeit Deutschlands stand. So haben etwa der Karikaturenstreit, die gescheiterten Kofferbomben-Anschläge sowie die vorübergehende Absetzung einer Mozart-Oper in Berlin erneut zu einer Debatte über das Verhältnis zum Islam vor dem Hintergrund der freiheitlich-demokratischen Grundordnung geführt. Dabei geht es zum einen darum, die Integration und gesellschaftliche Teilhabe der Muslime zu verbessern. Zum anderen stellt sich auch die Frage, ob die Mehrheitsbevölkerung anerkennt, dass der Islam und die Musli-

¹² <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2006/07/2006-07-12-integrationsgipfel-papier.html>

¹³ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/2006-10-27-ib-nationaler-integrationsplan.html>

me mittlerweile fester Bestandteil der deutschen Gesellschaft geworden sind. Nicht zuletzt spielen in dieser Debatte auch Aspekte der inneren Sicherheit eine Rolle.¹⁵

Als Ergebnis des Gesprächsprozesses wird ein breit angelegter Konsens über die Einhaltung gesellschafts- und religionspolitischer Grundsätze angestrebt. Hierbei steht insbesondere die Bewahrung und Beachtung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Vordergrund. Im Verlauf der Islamkonferenz soll erörtert werden, wie religiöse Sitten und Gebräuche des Islam in Einklang mit der deutschen Verfassungsordnung gebracht werden können und der Islam als Religion ohne Kirche den Organisationserfordernissen des deutschen Religionsverfassungsrechts gerecht werden kann. Im Mittelpunkt der Deutschen Islam Konferenz steht das Verhältnis "Staat und Religion" sowie "Staat und Bürger". In drei Arbeitsgruppen und einem Gesprächskreis werden Vertreter des Staates, der muslimischen Bevölkerung sowie wissenschaftliche Experten wichtige Fragen des Zusammenlebens analysieren und hierzu Handlungsempfehlungen erarbeiten. Die Deutsche Islam Konferenz befasst sich mit folgenden übergeordneten Arbeitsbereichen:

- Arbeitsgruppe 1: „Deutsche Gesellschaftsordnung und Wertekonsens“,
- Arbeitsgruppe 2: „Religionsfragen im deutschen Verfassungsverständnis“,
- Arbeitsgruppe 3: „Wirtschaft und Medien als Brücke“,
- Gesprächskreis: „Sicherheit und Islamismus“.

1.4 Institutionelle Entwicklungen

Mit der Bekämpfung der illegalen Migration und der mit ihr verbundenen Kriminalität sind in Deutschland eine Vielzahl von Behörden befasst. Bislang existierte keine nationale zentrale Stelle, welche die beteiligten Behörden dauerhaft zusammenbringt. Um diesem Mangel zu begegnen, nahm im Mai 2006 das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) in Berlin seine Arbeit auf.¹⁶ Im GASIM sind die fachlichen Kompetenzen des Bundeskriminalamtes, der Bundespolizei, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, der Finanzkontrolle Schwarzarbeit, des Bundesnachrichtendienstes, des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Auswärtigen Amtes gebündelt. Auf Grundlage der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen wurde ein dauerhaftes, behördenübergreifendes Informations- und Kooperationszentrum geschaffen, ohne die jeweiligen Zuständigkeiten und Befugnisse der beteiligten Behörden zu verändern. Damit soll eine Verbesserung der Informationsbasis im Hinblick auf relevante Sachverhalte, Schwerpunkte und laufende Ermittlungen erreicht werden. Internationale Bezüge und Verflechtungen sollen

¹⁴http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_1018358/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/Einzelseiten/Islamkonferenz_Kurzinfo%2Ctemplated%3DrenderPrint.html

¹⁵ Newsletter ‚Migration und Bevölkerung‘, Ausgabe 8, Oktober 2006.

¹⁶http://www.bmi.bund.de/nn_662928/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/07/Gemeinsames_Analyse_20und_Strategiezentrum_20illegale_Migration_GASIM.html

besser erkannt und aufgeklärt werden. Dies führt zu einer konsequenten und verzahnten Nutzung aller rechtsstaatlichen Möglichkeiten bei der Bekämpfung der illegalen Migration. Zudem soll GASIM eine Frühwarnfunktion für die betroffenen Behörden, aber auch für die politische Ebene ausüben.

Am 10. April 2006 hat sich beim Bundesministerium des Innern der Beirat für Spätaussiedlerfragen konstituiert.¹⁷ Spätaussiedler sind deutsche Volkszugehörige aus Herkunftsländern der ehemaligen Sowjetunion und anderen ehemaligen Ostblockstaaten, die nach Deutschland übersiedeln. Das Gremium, das sich aus 16 Vertretern der Länder, der Vertriebenenorganisationen, der Kirchen, der kommunalen Spitzenverbände, der Wohlfahrtsverbände und der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammensetzt, soll die Bundesregierung sachverständig in Fragen der Aufnahme und Integration von Spätaussiedlern beraten. Vor dem Hintergrund, dass seit 1950 ca. 4,5 Millionen Spätaussiedler erfolgreich in die deutsche Gesellschaft eingegliedert worden sind, sieht es der Beirat als eine seiner wichtigsten Aufgaben an, der Öffentlichkeit die Integrationsleistung der Spätaussiedler zu verdeutlichen. Die lediglich vereinzelt zu beobachtenden Probleme bei jugendlichen männlichen Aussiedlern müssten angemessen eingeordnet und als vorübergehende, aussiedlungsbedingte Erscheinung betrachtet werden. Spätaussiedler seien, anders als vielfach behauptet, keine besondere Problemgruppe sondern integrierten sich mehrheitlich gut in die deutsche Gesellschaft. Die Mitglieder des Beirates fordern die Bundesregierung auf, die Spätaussiedler, die aufgrund ihres Kriegsfolgenschicksals weiterhin eine besondere Zuwanderergruppe darstellen, angemessen zu berücksichtigen. Im Sinne der Integration sei insbesondere ein gemeinsamer Zuzug der Kernfamilie des Spätaussiedlers wünschenswert.

¹⁷http://www.bmi.bund.de/nr_662928/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/04/Beirat_fuer_Spaetaussiedlerfragen_konstituiert.html

2. Gesetzgebende Entwicklungen im Handlungsfeld Migration und Asyl

2.1 Skizzierung der allgemeinen Struktur des Rechtssystems

2.1.1 Grundlagen

Die Grundlagen¹⁸ für das in Deutschland geltende Ausländerrecht einschließlich des Asyl- und Flüchtlingsrechts finden sich sowohl im Völkerrecht und im europäischen Gemeinschaftsrecht als auch im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Aus dem Völkervertragsrecht sind vor allem das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (sog. Genfer Flüchtlingskonvention), das Abkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen und die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Bedeutung. Für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen gelten seit langem gemeinschaftsrechtliche Regeln, die bis Ende 2004 in dem Aufenthaltsgesetz/EWG und in der Freizügigkeitsverordnung zusammengefasst waren und seit 1. Januar 2005 in dem Freizügigkeitsgesetz/EU wiedergegeben sind. Gerade in den letzten Jahren hat das Gemeinschaftsrecht erheblich an Einfluss gewonnen. Unmittelbar kraft Gemeinschaftsrecht genießen Unionsbürger und EWR-Staater (Island, Liechtenstein, Norwegen) Freizügigkeit in Deutschland. Aufgrund des Freizügigkeitsabkommens EG/Schweiz sind Schweizer grundsätzlich gleichgestellt. Übergangsvorschriften bestehen für Arbeitnehmer aus den am 1. Mai 2004 beigetretenen neuen Mitgliedstaaten (ausgenommen Malta und Zypern). Drittstaatsangehörige sind teilweise bei der Zulassung von Einreise und Aufenthalt privilegiert: z. B. türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen aufgrund des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei und Personen aus mittel- und osteuropäischen Staaten nach den Europa-Abkommen (z. B. mit Rumänien und Bulgarien). Unmittelbar durch Gemeinschaftsrecht bestimmt sind auch die Staaten außerhalb der Europäischen Union, deren Angehörige der Visumpflicht unterliegen (EG-Visaverordnung Nr. 539/2001 vom 15. März 2001). Im Übrigen richten sich Einreise und anschließender kurzfristiger Aufenthalt nach den Regeln des Schengener Durchführungsübereinkommens. Nur für den längerfristigen Aufenthalt sind ausschließlich die deutschen Bestimmungen maßgeblich. Diese wurden durch das Zuwanderungsgesetz¹⁹ neu gefasst.

¹⁸ s. Einführung von Renner, Deutsches Ausländerrecht, 20. Auflage, 2005. Beck-Texte.

¹⁹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 1950).

2.1.2 Maßgebliche Rechtsvorschriften im Bereich Migration

Wichtigstes Gesetz für den Bereich Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung ist das „Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet“ (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) vom 30. Juli 2004. Das Aufenthaltsgesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland. Es ermöglicht und gestaltet Zuwanderung unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen Deutschlands.

Das Aufenthaltsgesetz kennt zwei Aufenthaltstitel: die (befristete) Aufenthaltserlaubnis und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis (§§ 7 – 9 AufenthG). Das Aufenthaltsrecht orientiert sich an den Aufenthaltszwecken. Dies sind insbesondere:

- Erwerbstätigkeit,
- Studium und Berufsausbildung,
- Familiennachzug,
- völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe.

Auch das Visum ist ein Aufenthaltstitel. Inhaltlich entspricht es – je nach Aufenthaltsgrund, der im Visumverfahren angegeben worden ist – einer der genannten Arten der Aufenthaltserlaubnis. Der primäre Unterschied ist, dass das Visum im Ausland von einer deutschen Auslandsvertretung erteilt wird. Für die Staatsangehörigen der meisten Staaten besteht Visumpflicht. Der Aufenthaltstitel muss daher grundsätzlich vor der Einreise bei der deutschen Auslandsvertretung eingeholt werden.

Ausländer, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit einreisen, müssen sich an die zuständige Ausländerbehörde wenden. Die Ausländerbehörde holt die Zustimmung zur Arbeitsgenehmigung direkt bei der Arbeitsverwaltung (Bundesagentur für Arbeit) ein und erteilt die Arbeitsgenehmigung in einem Akt mit der Aufenthaltsgenehmigung.

Für Hochqualifizierte ist die Gewährung eines Daueraufenthalts vorgesehen, sie können sofort nach der Einreise eine Niederlassungserlaubnis erhalten (§ 19 AufenthG). Sie ist zeitlich und räumlich unbeschränkt und berechtigt ohne ein weiteres Zustimmungsverfahren durch die Bundesagentur für Arbeit zur Erwerbstätigkeit. Mit- oder nachziehende Familienangehörige sind zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt. Selbstständige erhalten im Regelfall eine Aufenthaltserlaubnis, wenn ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist. Dies ist in der Regel gegeben, wenn mindestens 10 Arbeitsplätze geschaffen und mindestens 1 Million Euro investiert werden (§ 21 AufenthG).

Im Regelfall kann grundsätzlich erst nach gewissen Aufenthaltszeiten eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden (§ 9 Abs. 2 AufenthG).

Ausländische Studenten können nach erfolgreichem Studienabschluss für die Suche eines ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatzes ein Jahr in Deutschland bleiben (§ 16 AufenthG).

Die Aufenthaltsverordnung, die Beschäftigungs²⁰- und die Beschäftigungsverfahrensverordnung²¹, sind ebenfalls wichtige, den Bereich Zuwanderung regelnde Rechtsinstrumente. Die Aufenthaltsverordnung regelt u.a. Befreiungen von der Passpflicht, die Zulassung von Passersatzpapieren, Einzelheiten des Visumverfahrens, die Einholung eines Aufenthaltstitels nach der Einreise, die für Amtshandlungen zu erhebenden Gebühren, die ausweisrechtlichen Pflichten von Ausländern sowie die Führung von Dateien und Registern und die Übermittlung von Daten zwischen Behörden. Die Beschäftigungs- und die Beschäftigungsverfahrensverordnung regeln die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung bzw. die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern.

Zuständige Stelle für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und für Entscheidungen nach dem Aufenthaltsgesetz und den ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen sind die Ausländerbehörden. Die Ausländerbehörden sind Behörden der Bundesländer; in den meisten Bundesländern sind die Aufgaben den Stadt- oder Kreisverwaltungen übertragen worden. Die Bundespolizei unterstützt im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Ausländerbehörden bei der Durchführung ausländerrechtlicher Zwangsmaßnahmen, wie der Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung).

2.1.3 Maßgebliche Rechtsvorschriften im Bereich Integration

Ebenfalls im Aufenthaltsgesetz wird ein Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, vor allem Sprach- und Orientierungskurse, gesetzlich geregelt (§§ 43 ff. AufenthG). Neuzuwanderer, die sich dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten, haben einen Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen (§ 44 Abs. 1 AufenthG). Bei fehlenden Sprachkenntnissen der Neuzuwanderer besteht eine Teilnahmepflicht (§ 44a Abs. 1 AufenthG). Wenn der Ausländer dieser Pflicht nicht nachkommt, weist die zuständige Ausländerbehörde den Ausländer auf die Auswirkungen seiner Pflichtverletzung hin (§ 44a Abs. 3 AufenthG). Die Nichtteilnahme an den Integrationskursen soll bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigt werden (§ 8 Abs. 3 AufenthG), was dazu führen kann, dass die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wird. Im Übrigen besteht bei Beziehen von Sozialleistungen die Möglichkeit, im Falle der Verletzung der Teilnahmepflicht die Leistungen für die Dauer der Nichtteilnahme zu kürzen (§ 44a Abs. 3 AufenthG). Die Teilnahme am Integrationskurs ist regelmäßig auch Voraussetzung für die Gewährung einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2 S. 2 AufenthG). Darüber hinaus ermöglicht die erfolgreiche Kursteilnahme auch eine Fristverkürzung bei der Einbürgerung von 8 auf 7 Jahre (§ 10 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz – StAG). Ausländer können auch bei bestimmten Formen der Arbeits-

²⁰ Verordnung über die Zulassung von neueinreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung v. 22.11.2004.

²¹ Verordnung über das Verfahren und die Zulassung von im Inland lebenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung v. 22.11.2004.

losigkeit oder bei besonderer Integrationsbedürftigkeit im Rahmen verfügbarer Kursplätze von der Ausländerbehörde zur Teilnahme verpflichtet werden (§ 44a AufenthG).

Die „Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler“ (Integrationskursverordnung - IntV) vom 13.12.2004 wurde auf der Grundlage des § 43 Abs. 4 AufenthG erlassen und regelt die Einzelheiten der Integrationskurse, insbesondere die Grundstruktur, die Dauer und die Lerninhalte sowie das Verwaltungsverfahren einschließlich der Abrechnung der Integrationskurse. Nach der Bestimmung des § 10 IntV umfasst der Integrationskurs 630 Unterrichtsstunden, bestehend aus einem Sprachkurs zur Vermittlung ausreichender Sprachkenntnisse (600 Stunden) sowie einem Orientierungskurs (30 Stunden) zur Vermittlung von Wissen über die Rechtsordnung, Geschichte und Kultur in Deutschland.

Als Querschnittsaufgabe betrifft die Integration alle Bereiche staatlichen Handelns auf den Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden. Auf Bundesebene koordiniert das Bundesministerium des Innern die Maßnahmen zur Verbesserung der Integration, die in den verschiedenen Bundesressorts gefördert werden. So fördert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit verschiedenen Projekten die Berufsbildung sowie die Schaffung von Ausbildungsplätzen und Kursen zur Verbesserung der Integrationschancen. Im Bereich der Integrationsförderung nimmt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit den nachfolgend skizzierten Zuständigkeiten einen zentralen Platz ein:

- Konzeption der Integrationskurse sowie die Zulassung der Lehrkräfte und deren Qualifizierung, Zulassung der Kursträger, Konzeption der Tests, Prüfungen und Lehrwerke,
- Durchführung der konkreten Umsetzung der Integrationsarbeit vor Ort durch 23 Regionalstellen im gesamten Bundesgebiet,
- Förderung und Neuausrichtung der Einrichtungen zur Migrationserstberatung,
- Fachliche Zuarbeit für die Bundesregierung auf dem Gebiet der Integrationsförderung und der Erstellung von Informationsmaterial über Integrationsangebote von Bund, Ländern und Kommunen für Ausländer/innen und Spätaussiedler/innen,
- Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms,
- Förderung von gemeinwesenorientierten Projekten und Maßnahmen, die der gesellschaftlichen Integration von Ausländern und Spätaussiedlern dienen, Verteilung von Fördergeldern der Europäischen Union (Europäischer Flüchtlingsfonds) zur Aufnahme, Integration und freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen, Vertriebenen und Asylbewerbern.²²

²² http://www.bamf.de/clin_042/nn_566312/DE/Integration/integration-node.html_nnn=true

2.1.4 Maßgebliche Rechtsvorschriften im Bereich Asyl und Flüchtlingsschutz

Politisch Verfolgte haben nach Art. 16 a Absatz 1 Grundgesetz (GG) einen Anspruch auf Anerkennung als Asylberechtigte. Die Prüfung, ob ein Asylsuchender in seinem Heimatland politisch verfolgt ist, erfolgt im Rahmen eines Asylverfahrens auf der Grundlage des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG). Ausländern, die keinen Anspruch auf Asyl haben, weil sie zum Beispiel über einen sicheren Drittstaat eingereist sind (Art. 16 a Abs. 2 GG), kann bei drohender politischer Verfolgung Abschiebungsschutz gem. §§ 60 ff AufenthG gewährt werden.

Wird der Antragsteller als Asylberechtigter anerkannt oder werden bei ihm die Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG festgestellt, erhält er eine auf längstens drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG). Er genießt im Bundesgebiet die Rechtsstellung nach der Genfer Konvention sowie zahlreiche arbeits-, berufs- und sozialrechtliche Vergünstigungen. Nach drei Jahren besteht ein Anspruch auf Erteilung einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis, wenn das Bundesamt bescheinigt, dass keine Gründe für den Widerruf oder die Rücknahme der positiven Entscheidung vorliegen. Dem geht eine Überprüfung, ob sich die Verhältnisse im Herkunftsland geändert haben, voraus (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Asylberechtigte und Inhaber des GFK-Flüchtlingsstatus erhalten ungehinderten Arbeitsmarktzugang (§ 25 Abs. 2 AufenthG).

Wird der Antrag auf Asyl bzw. auf Feststellung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 60 Abs. 1 AufenthG als unbegründet oder offensichtlich unbegründet abgelehnt, erfolgt eine Prüfung, ob aufgrund der Situation im Heimatland die Voraussetzungen des § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG gegeben sind, die aus humanitären Erwägungen eine Abschiebung verbieten (subsidiärer Schutz). Dies ist der Fall, wenn dem Ausländer im Heimatstaat die Todesstrafe, Folter oder andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder andere existentielle Gefahren konkret drohen. Es kann dann regelmäßig eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, solange der Grund für das Abschiebungsverbot fortbesteht.²³

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge entscheidet über Asylanträge und über Feststellungen, ob die Voraussetzungen des § 60 Abs.1 des AufenthG vorliegen (§ 5 AsylVfG). Ebenso entscheidet es nach Stellung eines Asylantrages, ob die Voraussetzungen für die Gewährung subsidiären Schutzes vorliegen (§ 24 Abs. 2 AsylVfG). Isolierte Anträge auf Gewährung subsidiären Schutzes werden von den Ausländerbehörden entschieden. Den Ausländerbehörden der Bundesländer obliegt auch die Aufenthaltsregelung während und nach Abschluss des Asylverfahrens. Gegen ablehnende Entscheidungen des Bundesamtes steht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen, ein Vorverfahren (Widerspruchsverfahren) findet nicht statt (§§ 74 ff. AsylVfG).

²³ http://www.bamf.de/clin_042/nn_564936/DE/Asyl/Asylverfahren/Verfahrensablauf/verfahrensablauf-03-anhoerung-und-entscheidung.html

2.2 Rechtliche Entwicklungen in Bezug auf Migration, Integration und Asyl

Wesentliche Neuerungen in der Gesetzgebung, wie sie etwa zum 1. Januar 2005 durch das Zuwanderungsgesetz eintraten (vgl. Policy-Report 2005), sind im Jahr 2006 nicht zu verzeichnen. Hinzuweisen ist allerdings auf die politische Einigung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 17. November 2006 über ein Bleiberecht für langjährig Geduldete, wonach ab Beschlussdatum ausreisepflichtigen ausländischen Staatsangehörigen, die faktisch wirtschaftlich und sozial im Bundesgebiet integriert sind, auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 AufenthG ein Bleiberecht von maximal 2 Jahren gewährt werden kann²⁴. Ein Bleiberecht kommt danach nur für Ausländer in Betracht, die mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt haben. Familien mit Kindern, die eine Schule oder einen Kindergarten besuchen, kann das Bleiberecht schon nach sechs Jahren Aufenthaltsdauer gewährt werden. Weitere Bedingung ist ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis, mit dem der Lebensunterhalt der Person bzw. der Familie gedeckt wird, ohne dass auf ergänzende Sozialleistungen zurückgegriffen wird. Personen, die dies nicht erfüllen, können eine bis zum 30. September 2007 befristete Duldung erhalten, um einen dauerhaften Arbeitsplatz zu finden. Der Beschluss der Innenministerkonferenz beinhaltet auch eine Reihe von Ausschlussgründen für ein Bleiberecht. Kein Bleiberecht erhalten demnach Personen, die die Ausländerbehörde vorsätzlich über aufenthaltsrechtlich relevante Umstände getäuscht, Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Kreisen haben, oder in schwerem Maße straffällig geworden sind. Diese Regelung soll im Jahre 2007 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden.

In einem Bericht des Bundesministeriums des Innern zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes²⁵ vom Juli 2006 wurde, soweit dies nach eineinhalb Jahren Gesetzeskraft bereits möglich war, festgestellt, dass die neuen Regelungen sich grundsätzlich bewährt haben. Die mit dem Gesetz verfolgten Ziele seien erreicht worden, jedoch bestehe punktueller Optimierungsbedarf. Bewährt haben sich danach die neuen Bestimmungen zur Arbeitsmigration und zum neuen Verfahren, bei dem die Ausländerbehörden und die Agenturen für Arbeit bei Durchführung des Aufenthaltsgesetzes im Hinblick auf die Aufnahme von Beschäftigungen miteinander im Rahmen eines internen Verwaltungsverfahrens kooperieren und lediglich die Ausländerbehörden durch einen einzigen Verwaltungsakt entscheiden (sog. One-stop-Government). Im Bereich des Flüchtlingsschutzes habe sich die Ausweitung auf Fälle nichtstaatlicher Verfolgung und die Klarstellung bei der geschlechtspezifischen Verfolgung in § 60 Abs. 1 AufenthG bewährt. Der durch die Ausweitung erwartete sprunghafte Anstieg der Asylbewerberzahlen sei ausgeblieben.

²⁴ http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/ministerium/imk/pressemitteilungen/pm_21_anlage_bleiberecht.pdf
²⁵ http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_161630/Internet/Content/Themen/Auslaender_Fluechtlinge_Asyl_Zuwanderung/DatenundFakten/Evaluierungsbericht.html

In dem Evaluierungsbericht wird auch hervorgehoben, dass die Integrationsregelungen des AufenthG ein wichtiger und richtiger Schritt gewesen seien. Eine abschließende Bewertung der Integrationskurse bleibe jedoch der Untersuchung der damit beauftragten Firma Rambøll-Management überlassen. Diese Untersuchung, die mittlerweile vorliegt,²⁶ bescheinigt den Integrationskursen, Lücken und Defizite in der bisherigen Sprachförderung von Zuwanderern geschlossen zu haben. Allerdings zeigt die Untersuchung auch Schwächen auf: nur 40 Prozent der Kursteilnehmer nahmen an den freiwilligen Abschlussprüfungen teil.

Die Regelungen zur Aufenthaltsbeendigung im Aufenthaltsgesetz seien grundsätzlich ausreichend. Empfohlen wird, den weiteren Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Herkunftsländern anzustreben und die Förderung der freiwilligen Rückkehr beizubehalten.

Für den Bereich Innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung haben sich die relevanten Normen des Zuwanderungsgesetzes, insbesondere im Bereich der zwangsweisen Aufenthaltsbeendigung bewährt. Optimierungsbedarf bestehe bei der behördenübergreifenden Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang verweist der Bericht auf das zwischenzeitlich ausgebauten Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) in Berlin.

Der Evaluierungsbericht schlussfolgert, dass die Reduzierung der Aufenthaltstitel von fünf (Aufenthaltsbefugnis, Aufenthaltsbewilligung, befristete und unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsberechtigung) auf drei (befristete Aufenthaltserlaubnis, unbefristete Niederlassungserlaubnis, Visum) als rechtliche Verbesserung angesehen werden könne. Das als Artikel 2 des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Freizügigkeitsgesetz/EU, das den Aufenthalt der Unionsbürger und das ihrer Familienangehörigen regelt, habe sich ebenfalls bewährt.

²⁶http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Zuwanderung/DatenundFakten/Evaluation_Integrationskurse_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Evaluation_Integrationskurse_de.pdf

3. Umsetzung von EU-Recht

Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, elf im Zeitraum zwischen November 2002 und Dezember 2005 erlassene Richtlinien der Europäischen Union im Bereich des Ausländer- und Asylrechts in das nationale Recht umzusetzen. Acht Richtlinien im Bereich des Ausländer- und Freizügigkeitsrechts umfassen einwanderungspolitische Maßnahmen und erstrecken sich zudem auf die Harmonisierung von Regelungen zum Schutz vor und zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung. Die Arbeiten an einem Gesetzentwurf zur Umsetzung der ausländer- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union hatten zwar bereits Ende 2004 begonnen und ein erster Gesetzentwurf lag schon im März 2005 vor. Eine daraufhin im Frühjahr 2005 vorbereitete Gesetzgebungsinitiative der Bundesregierung unter Führung des ehemaligen Bundeskanzlers Schröder konnte indes nicht ergriffen werden, da auf Grund der Ankündigung von Neuwahlen, der Auflösung des Deutschen Bundestages und der Bundestagswahl am 18. September 2005 der Gesetzentwurf nicht mehr in der Legislaturperiode in den Deutschen Bundestag eingebracht und verabschiedet werden konnte²⁷. Die Parteien CDU/CSU und SPD, die die Bundesregierung trugen, haben in dem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 vereinbart, dass das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinien umgehend in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden sollte. Nach der Regierungsbildung wurden die Arbeiten an dem Gesetzentwurf wieder aufgenommen²⁸, sie wurden 2006 aber noch nicht abgeschlossen.

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über den Stand der bereits erfolgten bzw. vorgesehenen innerstaatlichen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht im Bereich des Migrationsrechts:

Bezeichnung des Rechtsakts	Umsetzungsfrist	Stand des Umsetzungsverfahrens
Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (<i>Amtsblatt EU Nr. L 328 vom 05.12.2002, S. 17</i>),	5. Dezember 2004	Die Richtlinie ist bereits mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz in deutsches Recht umgesetzt worden. In Übereinstimmung mit den Richtlinienbestimmungen enthalten §§ 95-97 des Aufenthaltsgesetzes die entsprechenden Strafvorschriften zur Ahndung der unerlaubten Einreise und Beihilfe hierzu. Die derzeit noch fehlende Strafbarkeit der versuchten Beihilfe soll durch das

²⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 16/80 vom 23. November 2005.

²⁸ Maaßen, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 5-6/2006.

in Kraft getreten am 5. Dezember 2002.		in Vorbereitung befindliche 2. Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz und weiterer Gesetze eingeführt werden. Die Kommission hat mit Aufforderungsschreiben vom 4. Februar 2005 ein Vertragsverletzungsverfahren (2005/0049) wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie eingeleitet. Auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der EG-Kommission vom 5. Juli 2005 hat Deutschland mit Mitteilung vom 13. September 2005 darum gebeten, dass Vertragsverletzungsverfahren wegen der geplanten Neuwahl des Deutschen Bundestages am 18. September 2005 vorerst ruhen zu lassen und einen detaillierten Zeitplan zum 2. Änderungsgesetz in Aussicht gestellt. Zugleich wurde die teilweise Umsetzung der Richtlinie förmlich notifiziert.
Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung <i>(Amtsblatt EU Nr. L 251 vom 03.10.2003, S. 12),</i> in Kraft getreten am 3. Oktober 2003.	3. Oktober 2005	<p>Die Regelungen zur Familienzusammenführung im Zuwanderungsgesetz basieren bereits weitgehend auf der Richtlinie. Es sind nur noch marginale Rechtsergänzungen im Aufenthaltsgesetz erforderlich, wie etwa eine gesetzliche Festlegung der bereits jetzt durch die Verwaltungspraxis gewährleisteten Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnisse für Familienangehörige.</p> <p>Durch die bevorstehende Änderung des Aufenthaltsgesetzes ist insbesondere ein besserer Schutz junger Ausländer vor Zwangsehen durch die Festlegung eines Mindestalters zum Ehegattennachzug vorgesehen. Mit der Aufnahme eines Ausschlussgrundes für den Familiennachzug bei Scheinehen soll dem Missbrauch eines Aufenthaltsrechts, insbesondere zu illegalen Zwecken wie der Zwangsprostitution, entgegengewirkt werden.</p> <p>Die Gestattung des Nachzugs von minderjährigen ledigen Kindern des Ehegatten des Ausländers, der das Sorgerecht besitzt und für den Unterhalt der Kinder aufkommt, sowie der zwingende Verzicht auf den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts beim Nachzug zu Flüchtlingen gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention unter bestimmten Voraussetzungen zählen zu den weiteren vorgesehenen Änderungen des geltenden Rechts.</p>
Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen <i>(Amtsblatt EU Nr. L 016 vom</i>	23. Januar 2006	Die Regelungen der Richtlinie erfordern eine Änderung des Aufenthaltsgesetzes unter anderem durch die Schaffung einer „Niederlassungserlaubnis – Daueraufenthalt-EG“ sowie die Schaffung von Regelungen zur Mobilität der Daueraufenthaltsberechtigten anderer Mitgliedstaaten durch Einführung eines neuen Erteilungstatbestands. Zudem sind Regelungen des innergemeinschaftlichen

23.01.2004, S. 44), in Kraft getreten am 23. Januar 2003.		Austauschs von Daten über die Verleihung des Daueraufenthaltsrechts und zur Durchführung von innergemeinschaftlichen Rückführungsmaßnahmen einschließlich des hierfür vorgesehenen „Konsultationsverfahrens“ zu treffen.
Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren (Amtsblatt EU Nr. L 261 vom 06.08.2004, S. 19), in Kraft getreten am 6. August 2004.	6. August 2006	Die Umsetzung der Richtlinie soll durch das in Vorbereitung befindliche Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz und weiterer Gesetze erfolgen. Dazu zählt die Schaffung eines Aufenthaltstitels für einen vorübergehenden Aufenthalt für die Zeitdauer der Mitwirkung im Strafverfahren unter Befreiung von allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen. Zudem ist im Aufenthaltsgesetz eine Ausreisefrist von mindestens vier Wochen als Bedenkzeit für eine Kooperation mit den zuständigen Behörden festzulegen.
Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Amtsblatt EU Nr. L 375 vom 23.12.2004, S. 12), in Kraft getreten am 12. Januar 2005.	12. Januar 2007	Einige Anpassungen der Vorschriften zur Zulassung von Studenten, die Schaffung der entsprechenden Mobilitätsregeln im Aufenthaltsgesetz sowie eine Angleichung der Vorschriften zum Widerruf von Aufenthaltstiteln erfolgen durch die bevorstehende Änderung des Aufenthaltsgesetzes.
Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (Amtsblatt EU Nr. L 289 vom 03.11.2005, S. 15), in Kraft getreten am 23. November 2005.	12. Oktober 2007	Zur Umsetzung der Richtlinie bedarf es vor allem der Schaffung eines besonderen Tatbestandes zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für „Forscher“ und der Umsetzung der Mobilitätsregelungen im Aufenthaltsgesetz sowie der Regelung des Zulassungsverfahrens in der Aufenthaltsverordnung.
Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über	29. April 2006	Das Aufenthaltsrecht für Unionsbürger ist auf nationaler Ebene mit dem Zuwanderungsgesetz neu geregelt worden. Diese Gesamtrevision hat in zwei wesentlichen Punkten

<p>das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinie 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG</p> <p><i>(Amtsblatt EU Nr. L 158 vom 30.04.2004, S. 77),</i> in Kraft getreten am 30. April 2004.</p>		<p>die Umsetzung der Richtlinie bereits vorweg genommen. So ist die in der Richtlinie vorgesehene Abschaffung der Aufenthaltserlaubnis-EU für Unionsbürger bereits vorgesehen; ebenso gibt es auf nationaler Ebene seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsgesetzes/EU (verkündet als Art. 2 des Zuwanderungsgesetzes) am 1. Januar 2005 bereits ein Daueraufenthaltsrecht – wenn auch nur für einen eingeschränkten Personenkreis.</p> <p>Noch erforderliche Anpassungen des Freizügigkeitsgesetzes/EU betreffen die Definition des Familienangehörigen, die Erweiterung des Daueraufenthaltsrechts und die Schaffung von Regelungen zu seinem Fortfall bei dauerndem Fortzug aus dem Bundesgebiet sowie zum Fortbestehen des Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen nach Tod oder Wegzug der Bezugsperson (Unionsbürger) bei gleichzeitiger Vermeidung „kettenartigen“ Familiennachzugs.</p>
---	--	--

Die zur Umsetzung anstehenden drei Richtlinien im Asylbereich stellen die zentralen Elemente der Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union dar. Die Harmonisierung, die Änderungen im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz erfordert, umfasst alle wesentlichen Aspekte im Asylbereich: die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Schutzgewährung, die daran anknüpfenden Statusrechte, die Ausgestaltung des Asylverfahrens und die Lebensbedingungen der Asylbewerber. Im Einzelnen:

Bezeichnung des Rechtsakts	Umsetzungsfrist	Stand des Umsetzungsverfahrens
<p>Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten</p> <p><i>(Amtsblatt EU Nr. L 031 vom 06.02.2004, S. 18),</i> in Kraft getreten am 6. Februar 2003.</p>	6. Februar 2005	<p>Die in der Richtlinie festgelegten Aufnahmebedingungen für Asylbewerber werden nach dem geltenden Recht bereits weitgehend erfüllt. Anpassungsbedarf für das Asylverfahrensgesetz besteht lediglich noch in zwei eher marginalen Punkten. Diese betreffen die Verpflichtung, Asylbewerber innerhalb einer bestimmten Frist über ihre Rechte und Pflichten im Asylverfahren zu unterrichten und ihnen die Aufenthaltsgestattung innerhalb einer bestimmten Frist auszuhändigen.</p> <p>Die Kommission hat mit Aufforderungsschreiben vom 4. Februar 2005 ein Vertragsverletzungsverfahren (2005/0049) wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie eingeleitet. Auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der</p>

		<p>EG-Kommission vom 5. Juli 2005 hat Deutschland mit Mitteilung vom 13. September 2005 darum gebeten, dass Vertragsverletzungsverfahren wegen der geplanten Neuwahl des Deutschen Bundestages am 18. September 2005 vorerst ruhen zu lassen und einen detaillierten Zeitplan zum 2. Änderungsgesetz in Aussicht gestellt. Zugleich wurde die teilweise Umsetzung der Richtlinie förmlich notifiziert.</p>
<p>Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes <i>(Amtsblatt EU Nr. L 304 vom 30.09.2004, S. 12),</i> in Kraft getreten am 20. Oktober 2004.</p>	10. Oktober 2006	<p>Kernelemente der sog. Qualifikationsrichtlinie sind bereits mit dem Zuwanderungsgesetz in das deutsche Recht übernommen worden. Dazu gehören die Berücksichtigung der nichtstaatlichen und der geschlechtsspezifischen Verfolgung im Rahmen der Flüchtlingsanerkennung sowie die Anwendung von Ausschlussklauseln bei Straffälligkeit im Rahmen der subsidiären Schutzgewährung.</p> <p>Zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie bedarf es jedoch noch einer Reihe punktueller Änderungen im Asylverfahrensgesetz und im Aufenthaltsgesetz. Unter anderem sind die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Flüchtlingsanerkennung und der subsidiären Schutzgewährung nunmehr normativ zu regeln. Hierzu zählen z.B. das Konzept des internen Schutzes, Auslegungsregeln für die Verfolgungsgründe und die Voraussetzungen der Verfolgungshandlungen. Da die Richtlinienbestimmungen weitgehend der durch Richterrecht geprägten deutschen Rechtslage entsprechen, hat ihre gesetzliche Verankerung aber eher deklaratorischen Charakter. Im Bereich des subsidiären Schutzes sind Anpassungen erforderlich, soweit die deutschen Bestimmungen vom Regelungsbereich der Richtlinie erfasst werden.</p>
<p>Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft <i>(Amtsblatt EU Nr. L 326 vom 13.12.2005, S. 13)</i></p>	30. November 2007	<p>Der Inhalt der Verfahrensrichtlinie stimmt im Wesentlichen mit der bestehenden deutschen Rechtslage überein; grundlegender rechtssystematischer Änderungen bedarf es nicht. Zu den punktuellen Änderungen von Regelungen im Asylverfahrensgesetz zählen die Festlegung weiterer Informationspflichten gegenüber dem Asylbewerber, kleinere verfahrensrechtliche Anpassungen (z. B. im Folgeverfahren) und eine Anpassung der Regelung über sichere Herkunftsländer (Einbeziehung einer noch zu erstellenden EG-Liste sicherer Herkunftsländer).</p>